



УДК 316.42:35

ЦЕННОСТНО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РЕГИОНЕ¹

А.А. МАКСИМЕНКО¹**Л.Н. ШМИГИРИЛОВА²**

¹Шарьинский филиал Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова

e-mail: Maximenko.AI@gmail.com

²Белгородский государственный национальный исследовательский университет

e-mail: shmigirilova@bsu.edu.ru

В статье рассматривается проблема гражданского участия в процессе управления, разработки, принятия и реализации управленческих решений на региональном уровне. Определяется, что система регионального управления должна строиться не только по принципу целеориентированного управления, но и основываться на ценностно-ориентированном подходе. Анализируются причины снижения гражданской активности в региональном самоуправлении.

Ключевые слова: региональное управление, гражданское участие, гражданская экспертиза, целеориентированное управление, ценностно-ориентированное управление.

Участие граждан в делах государства является необходимым условием формирования прозрачной и открытой системы регионального управления, обеспечивающей динамичное социально-экономическое развитие субъекта РФ. Следует признать, что сегодня Россия находится на начальном этапе освоения моделей участия населения в системе регионального управления.

Основными проблемами организации общественного участия на региональном уровне являются его формальность, низкий уровень активности населения, отсутствие выработанного общественного мнения, учитывающего интересы различных групп населения. Эти проблемы не уникальны, они существуют не только в России, но и в других странах, использующих демократические механизмы в государственном управлении.

Одним из способов гражданского участия в процессе управления государством, в разработке, принятии и реализации управленческих решений на региональном уровне является *гражданская экспертиза* как независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский актор². Основная задача гражданской экспертизы – поддержка проектов, имеющих социальную составляющую, либо ее обеспечение и противодействие проектам, ухудшающим жизнь людей.

Гражданская экспертиза представляет собой пример реального самоуправления, в рамках которого граждане пытаются самостоятельно решать проблемы, стоящие перед регионом. Развитие подобных самоуправленческих начал является весьма полезным для России, где ожидания населения от правительства чрезмерно велики, тогда как решение вопросов развития государства, региона, поселения зависит не только от органов власти, но и от существующих на данной территории групп интересов, а также простых граждан.

¹ Работа выполнена в рамках мероприятия 1.4 «Проведение поисковых научно-исследовательских работ в целях развития общероссийской мобильности в области социологии», лот №2011-1.4-303-020 ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы, Проект «Гражданская экспертиза практики регионального управления: технология, социокультурные и организационные барьеры». Шифр заявки №2011-1.4-303-020-002 (рук. В.П. Бабинцев).

² Гражданский актор – гражданский активист, гражданская инициативная группа, общественная некоммерческая организация. – Аверкиев И.В. Определения гражданских технологий и возможности их применения в отношении государственно-властных услуг URL: <http://www.prpc.ru/averkiev/050511.shtml> (дата обращения: 23.09.2011).



Если государство заинтересовано в формировании гражданского общества, оно должно организовать этот процесс, создать условия и стимулы для привлечения населения к самоуправлению.

Возможно, с одной стороны, это противоречит самой идее гражданского общества, которое должно «вызреть» в недрах общества и проявиться в форме инициатив «снизу», со стороны граждан и общественных организаций, а не создаваться «сверху», со стороны государства. С другой стороны, понятно, что на данном этапе, пока в России не сформированы развитые структуры гражданского общества, государство вынуждено взять на себя инициативу, чтобы «запустить» механизм саморегуляции общества.

Как нам видится, оба этих подхода имеют право на существование и должны быть поддержаны органами местного самоуправления, поскольку проявляются в реальной жизни. На это указывают результаты проведенного кафедрой социальных технологий Белгородского государственного университета в 2011 году социологического исследования по проблеме гражданской экспертизы в системе регионального управления³. 28,68% государственных и муниципальных служащих, участвовавших в опросе, указали, что гражданская экспертиза практики регионального управления является весьма актуальной; 45,74% – скорее актуальной, чем не актуальной. Но при этом только 27,86% оценили степень её внедрения в систему управления в регионе как высокую или скорее высокую, чем низкую.

Развитие гражданской экспертизы существенно меняет практику регионального управления. Оно становится не столько управлением действий, сколько управлением смыслов (ценностей). Руководящими органами в этом случае должны разрабатываться не только решения, но и рекомендации, а само руководство должно представлять собой не только передачу информации и выдачу приказов или указаний, а организацию коллегиальных процессов принятия и осуществления согласованных решений, основанных на творческом подходе как руководителей, так и экспертов.

Конечно, на практике руководителям региональных структур далеко не всегда удастся отказаться от методов управления, свойственных целеориентированному управлению, суть которого заключается в производстве продукта или услуги путем преобразования вещества, энергии, информации, направленное на достижение целей⁴.

На наш взгляд, система регионального управления должна строиться не столько на целеориентированном подходе (хотя этот подход также важен), сколько на принципе ценностно-ориентированного управления. Подчеркнем, что при целеориентированном управлении анализируется проблемная ситуация, ставится стратегическая и тактические цели, устанавливаются показатели достижения целей, выделяются ресурсы, осуществляется контроль, а нижестоящие структуры разрабатывают тактику, осуществляют оперативную деятельность и добиваются выполнения показателей.

При ценностно-ориентированном управлении, напротив, ставится стратегическая цель и осуществляется контроль, а организационные структуры анализируют проблемную ситуацию в своей сфере деятельности, определяют направления развития, создают программы развития, находят ресурсы и осуществляют программы. Таким образом, целеориентированное управление строится на принципе «сверху виднее», а ценностно-ориентированное управление предполагает, что только специалисты (эксперты) способны определить перспективное направление развития той или иной сферы деятельности в регионе.

Том Питерс и Роберт Уотерман, авторы книги «В поисках совершенства»⁵, ввели понятие *valuesdriven management* или *managing by values* (ценностно-ориентированное управление, или управление через ценности). По сути, ценности составляют своеобразный генетический код, объединяющий компанию (в нашем случае – региональное сообщество), определяющий все ее отличительные черты, стиль корпоративной культуры, влияющий на

³ Исследование включало опрос руководителей общественных объединений (N = 71); государственных и муниципальных служащих (N = 129); представителей экспертного сообщества (N = 78).

⁴ Handy Ch. *Understanding Organizations*. Penguin Books, 2002.

⁵ Питерс Т. Дж., Уотерман Р.Х. В поисках совершенства: уроки самых успешных компаний Америки. М., 2004.



действия, совершаемые во внешнем мире. Но сами ученые признают, что воплощение в жизнь выбранной системы ценностей – это «...поистине каторжный труд»⁶.

Valuesdriven management применительно к процессу внедрения гражданской экспертизы является важным и необходимым условием реального участия населения в целом и отдельного гражданина в управлении государством или регионом.

В этой связи принципиальным вопросом становится определение понятия социального эффекта. В самом общем смысле социальный эффект (результат) управления выражается в изменении условий воспроизводства людей и их характеристик как субъектов жизнедеятельности, как потребителей, производителей, членов отдельных социальных общностей (территориальных, национальных, профессиональных, религиозных, социально-демографических и т.д.). Иначе говоря, к социальным эффектам управления относятся явления, процессы, их состояние и динамика, вызванные реализацией управленческого проекта в рамках общественных, государственных или частных инициатив, затрагивающие разнообразные интересы людей и отражающиеся в том, как люди живут, работают, развлекаются, относятся друг к другу, самоорганизуются для удовлетворения своих потребностей, какие ценности и убеждения исповедуют и в целом функционируют как члены общества, а также их здоровье, рассматриваемое как целостное состояние психологического, ментального и социального комфорта (социальное здоровье).

С учетом данного обстоятельства можно утверждать, что гражданская экспертиза должна в первую очередь применяться в сферах, играющих решающую роль в улучшении качества жизни человека. И показательно, что в ходе проведенного в 2011 году социологического исследования 52,71% представителей экспертного сообщества указали: гражданская экспертиза необходима, в первую очередь, в социальной сфере; 47,29% – в правоохранительной деятельности; 42,64% – в образовании.

Однако, 34,11% участвовавших в исследовании государственных и муниципальных служащих степень её внедрения оценили скорее низко, чем высоко; 10,08% – низко. Главными препятствиями при внедрении экспертизы эти респонденты считают: отсутствие у общественности ясного представления о содержании этой деятельности (60,47%), пассивность населения (49,61%), отсутствие нормативного обеспечения (27,91%).

Выделение респондентами социальной сферы в одну из важных областей применения гражданской экспертизы очевидно и оправдано, поскольку именно в этой сфере жизнедеятельности наблюдается социальная напряжённость, индикаторами которой являются:

- неудовлетворённость жизнью или отдельными сторонами жизнедеятельности;
- состояния стресса, депрессии, тревожности: отсутствие или неясность жизненных планов (социально-ролевых функций и компетентности в их осуществлении);
- социальный конфликт: ощущение избытка давления и/или враждебности, внешних сил (социальных сил и идей) и неготовность противостоять и/или вынуждающих к борьбе;
- отсутствие социальной поддержки.

Ориентация регионального управления на решение социальных проблем является наиболее показательным результатом перехода к ценностно-ориентированному управлению. И именно в данном случае создаются предпосылки для развития практики гражданской экспертизы. Они выражаются в том, что:

- во-первых, в практику управления внедряется четко фиксируемая система показателей и индикаторов, в соответствии с которыми можно оценить эффективность управленческих действий;
- во-вторых, формируется своего рода социальный консенсус, поскольку социально ориентированная политика государства начинает наиболее полно соответствовать ценностно-целевым установкам большинства граждан;
- в-третьих, технологии регионального управления наполняются реальным смыслом, что, в свою очередь, стимулирует общественную активность населения, выражающуюся, в частности, в самой практике гражданской экспертизы и общественного контроля.

⁶ Фуколова Ю. Три заповеди IBS // Секрет фирмы. 2007. №2.



Разумеется, даже при условии развития ценностно-ориентированного управления предстоит много сделать для формирования системы гражданской экспертизы, поскольку в настоящее время используемые при ее проведении практики обоснованы и сформированы недостаточно.

Очевидно, для проведения эффективной гражданской экспертизы необходим комплекс условий, в частности:

- наличие гражданского актора, заинтересованного в проведении такой экспертизы;
- наличие у гражданского актора экспертного потенциала, адекватного задачам экспертизы или ресурсов, достаточных для привлечения внешних экспертов и обеспечения их независимости, в том числе с точки зрения нормативно-законодательной базы;
- информационная доступность (наличие открытой, исчерпывающей информации об услуге);
- расширение участия граждан и структур гражданского общества в управлении организациями социальной сферы.

По нашему мнению, именно переход к ценностно-ориентированному управлению регионом способен сформировать такие условия. И следует отметить, что в современной ситуации в ряде субъектов РФ предпринимаются попытки осуществить такой переход. В частности, в Белгородской области разработана Концепция формирования регионального солидарного общества, как общества, в котором имеется ясное представление о наиболее значимых (базисных) ценностях и смыслах.

Характеристиками регионального солидарного общества в интерпретации авторов Концепции являются:

- формулировка и принятие идей, идеалов, общей цели развития, ценностей и смыслов, которые являются безусловными для абсолютного большинства населения области и основаны на позитивных духовно-нравственных и культурно-исторических традициях;
- обеспечение открытого, честного диалога между органами власти и населением;
- формирование духовного и психического здоровья, высокой позитивной нравственности, патриотизма, гражданственности, правосознания, оптимизма, позитивно ориентированного мышления;
- формирование ответственности власти за эффективность, законность и безопасность своей деятельности;
- утверждение идеи социального единства, справедливости и милосердия как ведущих принципов взаимоотношений между людьми;
- наличие четкой позитивной общественной морали и норм во взаимоотношениях между людьми и социальными институтами, которые не могут быть нарушены ни при каких условиях;
- социальная активность, созидательность, готовность и способность граждан участвовать в решении государственных и общественных проблем, вопросов местного значения, в том числе жертвуя собственными интересами;
- акцент на взаимной ответственности (власти и граждан, граждан по отношению друг к другу);
- постоянный и конструктивный диалог государственной власти и гражданского общества;
- консенсусный язык общения, то есть язык, использующий одинаково воспринимаемые участниками диалога понятия, ориентированный на поиск общих смыслов, понимание друг друга.

Несмотря на очевидные сложности создания подобного общества, именно оно может существенно расширить перспективы гражданской экспертизы.

Список литературы

1. Аверкиев, И.В. Определения гражданских технологий и возможности их применения в отношении государственно-властных услуг / И.В. Аверкиев // Режим доступа к изд.: <http://www.prpc.ru/averkiev> – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.
2. Handy, Ch. Understanding Organizations. Penguin Books, 2002.



3. Питерс, Т. Дж. В поисках совершенства: уроки самых успешных компаний Америки / Т. Дж. Питерс, Р.Х. Уотерман. М.: Вильямс, 2004.
4. Фуколова, Ю. Три заповеди IBS / Ю. Фуколова // Секрет фирмы. 2007. №2.

VALUES-DRIVEN MANAGEMENT AS THE CONDITION OF FORMATION OF SYSTEM OF CIVIL EXPERT EXAMINATION IN REGION

A.A. MAXIMENKO¹⁾
L.N. SMIGIRILOVA²⁾

¹⁾ Sharinsky branch Kostroma State University
e-mail: Maximenko.Al@gmail.com

²⁾ Belgorod National Research University
e-mail: shmigirilova@bsu.edu.ru

The paper addresses the problem of citizen participation in governance, development, adoption and implementation of management decisions at the regional level. It's claimed that the system of regional governance should be based not only on the basis of goal-oriented management, but also based on a values-driven management. It analyzes the reasons for the decline of civic engagement in regional governance.

Key words: regional governance, civic participation, civil expert examination, valuesdriven management, goal-oriented management.